

SZAKMAI ÉS ÉRDEKVÉDELMI SZERVEZETEK A SZAKKÉPZÉS-IRÁNYÍTÁSBAN

A Z EURÓPAI UNIÓ ORSZÁGAIBAN az oktatás irányítása sokszínű, amit az egyes országok tradíciói alapvetően meghatároznak. Az utóbbi évtized oktatási reformjai ugyanakkor az egységesedést mutatják: a centralizált országok esetében a decentralizált rendszerek felé történt elmozdulás, míg egyes decentralizált hagyományú országokban erősödött az állam irányító szerepe. A döntési szint „lejjebb” kerülése mellett az irányításban résztvevő szervezetek száma is növekedett. A szakképzés-irányítást mindig is kettősség jellemezte, mert nemcsak az oktatáspolitiká, hanem a gazdaság is befolyásolta. Ez a kettősség – a legtöbb országban – az irányítás intézményeiben is megjelenik (az oktatási minisztérium mellett más szaktárcák is részt vesznek a szakképzés irányításában). Emellett az utóbbi időben – egyre több országban – az állam a gazdasági érdekcsoportokat (munkaadói és munkavállalói szervezetek) is „beemelte” a szakképzés-irányításba, aminek a következménye a hatáskörök és a felelősség megosztása lett.

Célunk az, hogy bemutassuk a civil, a szakmai és érdekvédelmi szervezetek szerepét a szakképzés-irányítás rendszerében a konzultatív testületek munkáján keresztül. Főbb kérdésünk az volt, hogy hogyan írható le e szervezetek kapcsolatrendszere, beágyazottsága, együttműködése más szervezetekkel, illetve a szervezetek hogyan ítélik meg az oktatás területén zajló konzultáció rendszerét. Feltételezésünk az volt, hogy a szakképzés területén működő civil, szakmai és érdekvédelmi szervezetek heterogének, társadalmi beágyazottságuk különböző, vannak olyan szervezetek, amelyek mögött nem áll tagság és akadnak olyanok is, ahol a szervezet és képviselője között nincs kapcsolat; az oktatásügyi konzultáció bizonyos területeken nem valósul meg, és ha igen, akkor is csak formális jelleggel.

A tanulmány 120, civil, szakmai és érdekvédelmi szervezetek képviselőivel készített mélyinterjú alapján elemzi a témát. Az interjúalanyokat a különböző konzultatív testületek (Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Tanács, OKJ bizottság, RFKB) tagjai közül választottuk ki véletlenszerűen.¹

Társadalmi szerveződések a rendszerváltás után

A rendszerváltás előtt a társadalmi szerveződések az állam uralta, társadalmi autonómia nem létezett, nagyfokú volt az individualizáció, az egyének a családi

¹ A kutatást az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Megújulás Operatív program 3.3.1-08/1-2008-0002 számú, 21. századi közoktatás-fejlesztés, koordináció című projektje támogatta. Az adatfelvétel 2010-ben készült.

közösségekbe húzódtak vissza. (Körösenyi, Tóth & Török 2003.) Ennek nyomán az érdekszerveződések helyett az egyéni érdekhálózatok kerültek előtérbe, amelyek ma is jelentősen befolyásolják a posztkommunista társadalmakat (Howard 2005).

A gazdasági érdekérvényesítési rendszerben a pártállami apparátus mellett a különböző nagyvállalatok vezetői is befolyásolni tudták a döntéseket (Rainer 1994). Azonban a sokféle érdektörékvést képtelen volt az apparátus kezelni, ennek eredményeként torz érdekképviselési rendszer jött létre, amelyben a vállalatok mérete és politikai fontossága befolyásolta a döntést (Ágh 1994). A döntések informális kapcsolatrendszerek útján, alkudozások révén születtek (Thoma 1998). Ez a fajta döntésmechanizmus mai társadalmunkra is rányomja a bélyegét, hiszen az egyének ma is úgy vélik, hogy nem tudják érvényesíteni érdekeiket a döntéshozókkal szemben (Körösenyi, Tóth & Török 2003). Az érdekszerveződésekkel szemben jelenleg is az informális kapcsolatrendszer biztosítja a nyomásgyakorlás lehetőségét (Howard 2005).

A rendszerváltás utat nyitott a társadalmi szerveződéseknek, az 1989-es egyesülési törvény lehetővé tette, hogy az oktatás területén is számos nonprofit szervezet, érdekcsoport jöjjön létre. Olykor maga az állam is befolyásolta egy-egy érdekszerveződés létrejöttét (pl. amikor egy döntés nyomán ellenállás alakul ki egy szakma érdekcsoportjai körében és ennek okán szervezetbe tömörülnek, hogy artikulálhassák érdekeiket).² A szerveződések azonban aszimmetrikusak, bizonyos területek nagy önszerveződő aktivitást mutatnak (pl. nyelvtanárok), míg mások kisebbet (pl. természettudományos tárgyakat oktató tanárok). (Bajomi 1996.)

A plurális modern demokráciák politikai rendszereit összehasonlító Arend Lijphart (1977) szerint két szervező elv érvényesül a mai társadalmakban: a „többségi” és a „konszenzuson alapuló”. Míg a konszenzusos modell a hatalom alkotmányjogi és politikai megosztásával meggátolja a többség „túlhatalmának” kialakulását, addig a többségi elven működő modell egyetlen párt kezébe adja az ország vezetését – a teljes, átháríthatatlan felelősséggel együtt. A konszenzusos modell végpontját Belgium és Svájc példája jelöli ki, míg a többségi modell klasszikus képviselője Anglia, illetve Új-Zéland. Magyarország eddig a konszenzusos modellhez hasonlult leginkább (Halasi 2010).³ A politikai rendszer e kétféle szervező elve az érdekegyeztetés rendszerében is tetten érhető.

A hazai társadalmi szerveződésekre vonatkozóan a KSH 1993 óta gyűjt adatokat. Az azóta eltelt időszakot vizsgálva a következő főbb megállapításokat tehetjük. Összességében a hazai civil szektor igencsak heterogén. Eltérő jogállás, szervezeti fejlettség, erőforrás-felhasználás jellemzi. A területi egyenlőtlenségek mellett nagyfokú gazdasági bizonytalanság teszi nehezebbé a szektor működését (KSH 2006; Arapovics 2007).

2 „A Magyar Zeneiskolák Szövetségének vezetője hasonlóképpen nyilatkozott: 1990-ben egy nagyon konkrét ügy hozott össze bennünket, nevezetesen az, hogy az 1991-es költségvetés törvénytervezetében az alapfokú művészetoktatás, zeneoktatás egyáltalán nem szerepelt.” (Bajomi 1996.)

3 http://hvg.hu/velemenyt/20100427_ketharmad_demokracia_fidesz

Oktatásügyi konzultáció

A társadalmi párbeszéd elméleti kereteinek megértéséhez Archer munkáját vetjük alapul. Margaret S. Archer (1979) *Az oktatási rendszerek eredete* című műve az oktatási rendszerek fejlődését, rendszersajátosságait elemzi, képet adva az oktatási rendszerek interakcióiról is. Archer két csoportba sorolja az oktatási rendszereket: a centralizált és a decentralizált rendszerek társadalmi párbeszédének sajátosságait mutatja be. Az ábrázolt elméleti sémák az interakciók mintázatait mutatják be, melyek mindkét modellben általánosak, de amelyektől az empirikus valóság eltér. E párbeszédben a kormányzó elit, a szakmai és a külső érdekcsoportok vesznek részt. A központosított modellben a kormány oktatási döntéseire közvetlenül csak a politikai pártok és a tanácsadó testületek vannak hatással. A decentralizált modellben az oktatásügyi változásokat a különböző szakmai és egyéb érdekcsoportok, sőt a társadalmi nyilvánosság is közvetlenül befolyásolhatja. Archer mindkét modellre empirikus példákat is hoz, míg a központosított modellt Franciaország és Oroszország testesíti meg, a decentralizált modellt Anglia és Dánia. Archer strukturális megközelítése azonban szinte kizárólag csak a szervezeti érdekek megjelenítésével, befolyásával számol, elfeledve a szervezeten kívüli vagy belüli egyéni cselekvéseket, érdekeket.

Az Európai Unió országai az érdekegyeztetés területén igen változatos képet mutatnak. Sok országban nincsenek országos érdekegyeztető fórumok, és ha működnek is ilyenek, több helyen inkább csak ad hoc jelleggel. Azokat az országokat is két csoportra oszthatjuk, ahol van valamilyen országos konzultáció. Az első csoportba azok tartoznak, ahol egy vagy két ilyen testület működik (koncentrált), a másik csoportot pedig azok az országok alkotják, ahol több fórum működik (szétaprózott).

A döntésmegosztás az oktatás legelemibb szintjén, az intézményekben is jelen van: szülői, tanári, önkormányzati, diák bizottságok, tanácsok, iskolaszékek. A közigazgatási rendszer legalsó szintjén is kiépültek a döntéshozás, döntés-előkészítés intézményes keretei. Azokban az országokban, ahol a szakképzés beépült a közoktatásba, a munkaadók és a munkavállalók szervezetei is részt vesznek a döntésekben. Számos országban az egyházak is tagjai a döntés-előkészítő testületeknek. Azokban a tagállamokban, ahol a közigazgatásban a köztes szintek (tartomány, szövetség) dominálnak, ott ezeken a szinteken is működnek döntéshozó, előkészítő testületek. (*Key Data 2009*.)

Európa más országaival összehasonlítva, hazánk azok közé az országok közé tartozik, ahol nagyfokú az iskolák autonómiája. Az Eurydice 2005-ös kiadványában (*Key Data 2005*) hat területen, összesen 44 mutató összevetésében vizsgálták az Unió országai döntéshozói szintjeinek sajátosságait.⁴ Arra a megállapításra jutottak, hogy a legnagyobb autonómiával Magyarországon, Hollandiában és az Egyesült Királyságban rendelkeznek az iskolák, míg a legkisebbel Görögországban,

⁴ Az adatok a 2002/2003-as tanévre vonatkoznak. A hat vizsgált terület: oktatási szolgáltatás, a tanítás tartalma és folyamata, iskolai szabályzatok és szervezet, pénzügyi források, emberi erőforrás, alapítványok.

Cipruson és Luxemburgban. Az Eurydice jóvoltából a közelmúltban több olyan európai összehasonlító tanulmány is született, amelyek az iskolák és a tanárok döntési jogköreit vizsgálták.⁵ Az iskolák pénzügyi és emberi erőforrás gazdálkodásának tekintetében a vizsgálat szerint 10 országban igen nagyfokú az iskolák autonómiája, köztük Magyarországon is (Balti országok, Belgium, Írország, Olaszország, Szlovákia, Szlovénia, Svédország és az Egyesült Királyság, Lengyelország). Dániában, Finnországban és Hollandiában az iskolák mellett működő testületeké a döntés joga. A '80-as évekhez képest, mára már kisebbségbe kerültek azok az országok, ahol alacsony az iskolai autonómia (Franciaország, Görögország, Ciprus, Málta, Portugália, Luxemburg, Németország, Ausztria).

Vélemények a konzultatív testületek munkájáról

A hazai szakképzésben több döntés-előkészítő testület működik. Ezek a tanácsok az elmúlt években nemcsak átalakultak – jellemzően minden kormányváltással is együtt járt – hanem a számuk is felduzzadt. Az elmúlt években számtalan új testület született, illetve a már működő tanácsok is újabb tagokkal bővültek. A megkérdezett szervezetek egy része nemcsak oktatási, hanem egyéb foglalkoztatási, szociális testület tagja is, pl. Gazdasági és Szociális Tanácsnak, a különböző ágazati tanácsoknak (pl. FÖVÉT).

A megkérdezett szervezetek mindegyike tagja valamilyen testületnek, sőt többnek is, hiszen, ha valamelyik szervezet tagja az Országos Érdekegyeztető Tanácsnak, akkor automatikusan tagja a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Tanácsnak (NSZFT) és a Regionális Fejlesztési és Képzési Bizottságoknak (RFKB) is. A legtöbb szervezet legfontosabb feladatának azt tekinti, hogy bekerüljenek a konzultatív testületekbe, mert úgy vélik, hogy ezzel befolyásolják a testület munkáját, döntéseit, illetve, hogy nyilvánosságra kerül a véleményük.

A szervezetek többsége szerint a szakképzésben az NSZFT a legfontosabb konzultatív testület, amely – úgy értékelik – demokratikus módon működik, komoly szakmai viták során hoznak döntéseket, állásfoglalásokat, általában konszenzusra törekednek. Egységes állásponton vannak abban a kérdésben, hogy az NSZFT legfontosabb feladata a Munkaerőpiaci Alap elosztása.

Ugyanakkor több kritikát is megfogalmaztak a testülettel szemben. Az egyes kormányzati ciklusok újra és újrarendezik a konzultatív testületeket és azok taglétszámát is. Több szervezet nem ért egyet az NSZFT felduzzasztásával, véleményük szerint túl sok a szereplő a testületben. (A kilencvenes években működő tanácsnak csak 9 tagja volt, ma 44.)

„Ezzel az a gond, hogy nagyon szétagrozott ez a struktúra. Mindenki be akar kerülni és ebből adódóan megint az a szokásos magyar megoldás, hogy a könnyebb ellenállás irányába ezeket a testületeket nyilván létszámban felduzzasztják.” (*kamara*)

⁵ School Autonomy in Europe: Policies and Measures (*Eurydice 2007*); Levels of Autonomy and Responsibilities of Teachers in Europe (*Eurydice 2008*).

Vannak azonban olyan vélemények is, melyek szerint a nagy létszám ellenére, fontos szereplők maradtak ki a tanácsból, amely előrevetíti a testületek további szaporodását. Így pl. többen az intézményfenntartókat hiányolják a tanácsból, a szak-szervezetek a megyei önkormányzatokat, míg mások az egyházakat.

„De szerintem kimaradtak a szakképzésben, felnőttképzésben működő szervezetek, gyakorlatilag a közoktatási szakképzési szervezetek, akik a pedagógusokat, és a nem pedagógus munkavállalók igényeit jelenítik meg. Ennél is súlyosabb probléma az, hogy kimaradtak a fenntartók. Márpedig a szakképzés jelentős részét a megyei önkormányzatok tartják fenn, és a másik oldalon viszont ott vannak a munkáltatók, ez egy elég súlyos aránytalanság ebben a rendszerben.” (*szakszervezet*)

„1999-ben az előző FIDESZ kormány idején a történelmi egyháznak lehetősége lett, hogy egy embert delegáljanak ebbe a szakképzési bizottságba és ezt akkor még OSZT-nek hívták, szakképzési tanácsnak, és az iskola fenntartói oldalba a négy történelmi egyház lehetőséget kapott, megegyeztek. Mivel a katolikus egyháznak van a legtöbb iskolája, ezért úgy döntött a négy egyház, a Magyarországi Református, a Magyarországi Evangélikus, és a Zsidó Országos (nem is tudom pontosan a nevüket), tehát a zsidó iskolák közössége is, (de ott meg nincs szakképzés), hogy egyet választ, és a katolikus egyház lesz az, akit küld. És mivel nekem volt szakképzési és vezetői tapasztalatom, engem kértek fel. Pokorni volt akkor az oktatási miniszter és ő ezt el is fogadta. Ebben aztán jogfolytonosan voltunk – a neve változott, most NSZFT.” (*iskolafenntartó*)

Emellett olyan vélemény is akad, hogy egy-egy oldal túl nagy befolyással rendelkezik. Többen a munkaadói oldalt látják ilyen szereplőnek, mivel a munkaadói oldal mellett a kamarák is a tanács tagjai, akik valójában szintén a munkaadókat képviselik.

„Viszont a tartalmi kérdésekben pedig egyre nagyobb hangsúllyal jelenik meg a munkáltatói oldal, illetve a kamara. Ezzel az a baj, hogy nagyon komoly súlyeltolódás van a munkáltatói érdekek felé, függetlenül az iskolahálózattól, függetlenül a fenntartói akarattól és függetlenül attól (és ez a legsúlyosabb), hogy akik ott szakoktatók, egyéb kollégák vajon képesek-e vagy meg akarnak-e felelni annak az elvárásnak pl. kimeneti szabályozásban, vizsgarendszerben a kamarák elvárásainak?” (*szakszervezet*)

Egyes (főként munkaadói) vélemények szerint az NSZFT összetétele azért sem megfelelő, mert a felsőoktatási lobbiságosan markánsan van jelen a Tanácsban.

„Evvel hosszas vita volt, amikor az NSZFT munkájába bejöttek a felsőoktatási intézmények. Nem azt mondom, hogy nem kellene, hogy ott legyenek, mert a felsőoktatás ráépül a szakképzésre, de a felsőoktatási intézményeknek a képviselője nagyon markáns.” (*munkaadó*)

A kormányzat részéről több minisztérium is képviselteti magát a tanácsban, ám az interjúkból az derül ki, hogy az állam, a minisztériumok sem képviselnek egységes oldalt, álláspontot, sőt gyakran leszavazzák egymást.

A konzultatív testületek jogköreiről is megoszlanak a vélemények. Vannak, akik még több jogosítványt szeretnének kapni, minél nagyobb döntési jogkört igényelnek, míg más szereplők úgy vélik, hogyha a döntés nem jár együtt felelősséggel, akkor nem kell kiszélesíteni a jogköröket, hiszen a felelősséget a kormányzat viseli.

„Ezek a testületek nem feltétlenül döntési jogkörrel kell, hogy rendelkezzenek. Én ebben bizonyos szempontig konzervatív vagyok, még akkor is, hogyha most nem az állam oldaláról nézem a dolgot... nagyon sokszor a kollektív felelősség nem működik. Tehát könnyebben hoznak olyan pénzügyi döntéseket, ahol nem lehet utána megragadni azt, hogy kivel szemben érvényesítem ezt a felelősséget... Úgy vélem, hogy a hatalomnak, függetlenül attól, hogy ki a letéteményese, vagy kikkel kellett megosztania, időről időre meg kell vizsgálni ezt a döntési jogkört. Ugyanakkora civil szervezeteket inkább felfogom a szakmai lelkiismeretünk megnyilvánulásának, mintsem operatív szervezeteknek.” (*szakmai szervezet*)

Sokak véleménye, hogy a konzultatív testületekbe delegált tagok jól felkészültek, oktatáshoz értő szakemberek, ám amiatt, hogy sokan vannak, illetve a szűkös határidők miatt nem alakulhat ki érdemi vita az üléseken. Kivételesen, minden interjúalanyunk utalt arra, hogy nagyon rövid határidővel hatalmas mennyiségű szakmai anyagot kapnak, melynek feldolgozása, esetleges szervezeten belüli véleményezése az idő rövidsége miatt szinte lehetetlen.

„Akkor lenne szükség, hogyha komolyabban tudnának működni ezek a szervezetek. Van, hogy sokszor egy törvényváltozás minősítésére van 3 nap. Az ember leír valamit, akkor átfuttatják a minisztériumoknál, egyik is, másik is hozzászól, és a végén nem lehet ráismerni az eredetire. Tehát itt a minisztériumok közötti egyeztetésekről is véleményt mondunk.” (*munkaadó*)

Ugyanakkor a tagok felkészültségével kapcsolatban ellentétes (igaz csak kisebbségi) vélemények is akadnak. Van olyan interjúalany, aki szerint kevés a szakmailag jól felkészült ember ezekben a tanácsokban, inkább csak *megélhetési* tagok, akik a kávé, pogácsa vagy az üléspénz miatt vesznek részt a tanácsok munkájában. E kisebbségi véleményt adatfelvételünk is megerősítette, van néhány olyan interjúalany, aki nem mutatott túl nagy tájékozottságot az oktatás egyetlen területéről sem, és nem érzett olyan készletet sem, hogy ezeket a hiányokat pótolja vagy palástolja és olyan esettel is találkozottunk, ahol a kiválasztott alany csak pénzért lett volna hajlandó elmondani a véleményét.

„Szakmai problémák, hozzáállási problémák miatt, vannak itt is megélhetési tagok, mint minden szervezetben. Azért itt nem kevés honoráriumok vannak. Üléspénz. Sok a dolguk. Üléspénzekhez képest nem kevés, mert egyébként, ha tisztességesen végzi valaki a munkát, akkor nincs megfizetve. Ha tényleg felkészül, akkor az nincs, pláne ha nincs mögötte apparátus. De amúgy meg nagyon csábító a honorárium.” (*szakmai szervezet*)

A konzultatív testületek delegáltjai nem minden esetben az adott szervezet tagjai. Találkoztunk olyan szervezettel is, amelyik külső, oktatási ügyekben járatos személyt bíz meg a feladat ellátásával, mivel a szervezeten belül nincs ilyen személy, de szeretnék, hogy szakmailag kompetens egyén képviselje őket. Általában olyan egyént választanak, aki nemcsak hozzáértő, hanem nézetei az adott szervezethez közel állnak.

„Itt is ismeretségen keresztül értelemszerűen, akikkel dolgoztam együtt ők kértek fel, hogy időnként ilyen kis kommunikációs vezetői tanácsadást, oktatásokat, tréningeket csináljak kisvállalkozóknak. Az újságukban, ami egy szakmai folyóirat, rendszeresen megjelenítek cikkeket, ami tanulás. Az egyesület vezetője nagyon elkötelezett az inno-

váció, a tanulás irányába. A tagság nem annyira. De nagyon igyekszünk, hogy valahogy rávegyük őket.” (*munkaadó*)

Mivel nagyon rövid idő áll rendelkezésre egy-egy anyag véleményezésére, így csak arra van lehetőség, hogy a közvetlen szakmai ismerősi körrel véleményeztessék az anyagokat. Van, amikor nemcsak véleményt nem tudnak kérni másoktól, hanem maguk sem olvassák el a teljes anyagot, mert olyan rövid a határidő. Ilyenkor az őket érdeklő legfontosabb részeket próbálják áttekinteni.

„Amikor egyeztetek, ismerek 4–5 olyan fiút, aki megyei elnökként benne van a megyei RFKB-kban és azt mondja nekem: „Te Jóska, mondd már meg, hogy mi az a számviteli szakügyintéző? Tehát nem tudják, fogalmuk sincs róla mi az. És úgy szavaznak, van ez a listájuk, fejlesztendő–visszafejlesztendő–megtartásra ítélt, és az összes képzés benne van a megtartásra ítéltben. Akik képviselik, azok nem igazán szakemberek, azok apparatcsikok. Nekik mindig meg kell kérdeznie valakit, hogy így van-e, és nem mindegy hogy kit kérdez meg. És ebből jön az, hogy ha valakinek nagyon rossz tapasztalata van, akkor azt mondja el neki, és ő ezt közvetíti.” (*munkaadó*)

Egyes esetekben a szervezet maga sem mindig törekszik arra, hogy szélesebb körben, akár a tagsággal, szakértőkkel véleményezzenek anyagokat, mert nem érzik fontosnak. Meghatározott (számukra fontos) stratégiai jellegű kérdésekben szükségesnek tartják az alaposabb döntés-előkészítő munkát, ám más esetekben nem. Olyan interjúalannal is találkoztunk, aki egyáltalán nem is érezte ennek szükségességét.

„– Nagyobb döntéshozatal előtt vesznek-e igénybe külső erőforrást, szakértői tanulmányt, közvélemény kutatást?

– Stratégiai döntések előtt szoktak. Egy példa, ez nem ágazati, hanem össztársadalmi kérdés. Amikor kiderült 2006 körül, hogy az a gazdasági szerkezet, amelyet Magyarország követ, tehát ez a neokonzervatívnak hívott gazdasági szerkezet már akkor látszott, hogy inog. Akkor nagynevű szakértőket vontunk be, hogy segítsenek a programunk elkészítésében. Ágazati kérdésekben ez elég ritka, mert ágazati kérdésekben ott vannak az Ágazati Szakszervezetek, de stratégiai kérdésekben veszünk igénybe ilyeneket.” (*szakszervezet*)

Viszont ha a szervezetet közvetlenül is érintő fontosabb kérdések kerülnek terítékre, akkor a rendelkezésre álló rövid idő ellenére is, külső és belső szakértőket mozgósítanak a szakmai anyagok véleményezésére.

„A szakszervezet alkalmaz jogászokat, tehát az Oktatási minisztériumtól jövő jogszabály-módosításokat elsősorban a jogászok nézik meg, ugyanakkor olyan szakmai szemmel nézik itt a jogászaink, illetve van egy oktatási szakértőnk, aki egyben a házigazgató titkár is, tehát ők hárman szokták általában ezt szakmailag véleményezni.” (*szakszervezet*)

A testületi munkát nemcsak a rövid határidővel érkező szakmai anyagok hátráltatják, hanem az ülések elé kerülő témák száma is. Már a napirendi pontok száma önmagában is ellehetetlenítheti a testület működését, nemcsak azok megtárgyalására nincs idő, hanem egyenkénti elfogadására vagy elvetésére sem. Ilyenkor összevontan kezelnek témákat és problémákat, illetve összevontan szavaznak róla. Ezek az összemosások pedig nem teszik lehetővé, hogy a tagok témánként különbözőképpen szavazhassanak. Egyes vélemények szerint ez az árukapcsolás tudatos

fogás az ülést levezető kormányzati oldal részéről, mert így a kényesebb, vitatható döntések is könnyebben átmennek.

„Egy nagyon egyszerű oknál fogva. Ez egy teljesen egyértelmű dolog. Van egy igen erős teljes elnöke, a szakképzési/felnőttképzési államtitkár, aki igen erőteljesen ugyanakkor igen taktikusan tudja befolyásolni a magánszemélyek ottani szereplését. Próbáltam finoman fogalmazni. Sok esetben formai tárgyalásbeli dolgokkal. Példa: Amikor azt mondja egy levezető elnök, hogy (általában 20–40 napirendi pontja van egy NSZFT-nek ehhez számolja hozzá, hogy maximum két órát ülésezik) az 1. napirendi pont kitárgyalására nincs idő! Utána azt mondja, hogy ezt a 15 kérdést most már egyben szavazzuk meg. Ez egy taktikai fogás, Nem idő kérdése.” *(szakmai szervezet)*

Interjúalanyainktól az is kritikai észrevételként hangzott el, hogy a véleményezési mechanizmus adok-kapok elv alapján működik, vagyis, ha az egyik szervezet pártolja egy másik szervezet véleményét, akkor cserébe számíthat arra, hogy őt is támogatni fogják majd.

„Ez is úgy működik, mint mondjuk egy MAB (Magyar Akkreditációs Bizottság) meg az FTT vagy más – ahol sokféle oldalról jövő emberek vannak, és mindenki figyel a saját dolgára. Tehát a szakszervezetis beterjeszt egy valamit, akkor elvárja tőlem, mert ő nem bántotta az enyémet, hogy én sem bántsam az övét. Nagyjából így működnek ezek a testületek, a testületi döntések.” *(munkaadó)*

A konzultatív testületek ágazatonként széttagoltak, a szakképzési tanácsokban nem jelennek meg közoktatási kérdések, míg a közoktatási tanácsokban sem jelennek meg szakképzési kérdések. Maguk a megkérdezett szervezetek is úgy vélik, hogy nincs szükség ennyi testületre, bizottságra. Ráadásul nincsenek ágazatközi testületek, így pl. a szakképzés és a közoktatás nem jelenik meg egy testületben. Teljesen esetleges, hogy egy-egy szakképzési probléma bekerül-e a közoktatási tanácsok elé, illetve egy-egy közoktatási kérdés a szakképzési tanácsok elé. Hivatalosan el sem juthat, viszont ha egy-egy szervezet tagja mindkét ágazat tanácsainak, illetve az oda delegált tagok átfedésben vannak vagy kommunikálnak egymással, akkor van esély arra, hogy tisztában legyenek a közoktatás és a szakképzés fontosabb kérdéseivel. Adatfelvételünk során többféle példát is tapasztaltunk, de kisebbségben vannak azok a minták, ahol a különböző tanácsokba delegált tagok szoros kapcsolatban állnak egymással.

„ – Mit gondol, szükség van ennyi testületre?

– Nincs. Én azt gondolom, hogy egy integrált szakmai testület jobban tudna működni. Azt gondolom, hogy Magyarországon nem az a lényeg, hogy teljesen szétváljon a közoktatás, szakképzés és a felsőoktatás (mint, ami most van), ennek egy integrált rendszernek kell lenni, egymásra épülnek a dolgok.” *(munkaadó)*

„Nem látszik már átjárhatóság az általános iskola meg a középfok között sem. A közép és a felsőfok között meg már alig. Azon kívül, hogy időnként mindenki kiabál a másikkal, ilyen abszolút lokális megmozdulások vannak, tehát jó szándékú iskolák jó szándékú középiskolákkal, ilyen van. De ez sem egy szervezett valami. Továbbra is azt mondom, hogy az egész oktatási rendszerben egy fajta abszolút összehangolatlanságot érzékelek.” *(munkaadó)*

Viszont sokszor az is előfordul, hogy ágazaton belül, a különböző bizottságok között sincs átjárás, így nem ismerik/tudják egymás véleményét.

„Pl. 160 szakbizottságban folyik az egyik alprojektben a tananyagok megírása. Fogalmunk sincs róla, hogy az iparosok közül a 186 szakbizottságban melyik szakmában van benn valaki vagy nincs. Nincs interkommunikáció.” (*munkaadó*)

A szervezetek szerint az is gondot okoz, hogy az egyes oldalak nem képesek egy-egy vélemény kialakítani. Ennek oka nemcsak az, amit korábban említettünk, hogy egy-egy oldalra nagyon különböző szervezetek kerültek, hanem a szervezetek egymás közötti rivalizálása, megosztottsága is. A megoszló véleményeket természetes jelenségnek is felfoghatjuk, de az, hogy ez kritikaként is megfogalmazódik, azt jelzi, hogy hiányzik egy-egy oldalon belüli egyeztető fórum, amely segíthetne a közös álláspont kialakításában.

„Igen, megnyirbálja azokat a lehetőségeket, amelyek kifejezetten a rugalmasság, a valódi értékek mentén történnének, mondjuk azok mentén, amelyekre a munkaerőpiacnak igénye van. Tehát sokszor nagyon jelentős ellentétek vannak az iskolafenntartók és a munkáltatók között. Az RFKB-ban ott vannak az iskolafenntartók, és ott vannak az intézmények képviselői, és ott vannak a munkaadók képviselői is”. (*munkaadó*)

„Én az OÉT működését korrektnek tartottam, különösen a munkaadói oldal együttműködésével vagyok megelégedve. A szakszervezetek – nincs jogom kritizálni őket – de szerintem nagyon feszíti őket a szembenállás és emiatt több alkalom volt, amikor miattuk volt kevésbé sikeres az OÉT működése.” (*munkaadó*)

A kamarák úgy gondolják, hogy komoly befolyással rendelkeznek a szakképzéssel kapcsolatos tanácsokon belül, vagyis ha ők egyetértenek valamivel, akkor mások is ugyanazt vallják, vagyis erős nyomást tudnak gyakorolni egyes szervezetekre. Számos beszélgetésünk ezt megerősítette, tehát leginkább azok a szervezetek képviselői, akik nem alakítanak ki önálló véleményt a szervezeten belül (mert erre nincs is igényük), hajlamosak elfogadni mások véleményét. De akadnak néhányan, akikre nem terjed ki a kamara hatóköre. Az ellenvéleményt megfogalmazók szerint a kamarák országosan nem tudják annyira befolyásolni a döntéshozást, mint regionális szinten, mert a többi szervezet regionális felépítése gyenge, míg a kamaráé erős, hiszen van rá forrása.

Általános vélemény az is, hogy a konzultatív testületek munkája, szerepe csak formális. A kormányzat elmondhatja, hogy megkérdezte a társadalmi szereplőket, a társadalmi partnerek is elmondhatják a véleményüket, de valójában a döntéseket nem befolyásolják.

„Azt mondhatom, hogy nagyon kényesen vigyáz a kormány, az ágazati minisztérium arra, hogy ezek a törvényben előírt egyeztetések, az egyeztetési intézmények működjenek, hogy tartalmában mennyire hatékony, az már egy másik kérdés. De azt kell mondanom, ha nagyon későn is, de többé-kevésbé a szakszervezetek véleményét megkérdezik, de előfordulhat, hogy olyan stádiumban és olyan időpontban kérdezik meg, hogy már érdemi változtatásra nincs lehetőség. De a jog szerint azért kipipálható, hogy az érdek egyeztetés megtörtént.” (*szakszervezet*)

„Igen, amikor utólag odahozzák, hogy na, ezt a módosítást nyújtottuk be, akkor kialakul a vita, hogy ez nem jó, meg az nem jó, a végén azt mondják, hogy mindegy, köszönjük szépen, de ezt már benyújtottuk, ezen már nem tudunk változtatni. Ettől a résztől kímélhetné meg magát a kormány.” (*munkaadó*)

„Kiküldik az anyagot, megkapják, ezzel nincs semmi probléma. Hanem amikor benyújtjuk a minisztériumhoz, nem nagyon találkozom azzal, hogy ennek különösebb eredménye lenne. Tehát vagyunk, eltöltjük ott az időt, de hogy utána hogy csapódik le, amit kérünk.” (*szülői szervezet*)

Szintén kormányzatot érintő kritikaként fogalmazódik meg, hogy az állam az ülések napirendi pontjain keresztül befolyásolja a tárgyalandó témákat, és gyakran a társadalmi partnerek számára fontos kérdések nem kerülnek be a napirendbe, tehát ezek nem is válnak tárgyalandó témává.

„Több jogosítványnak kellene lenni a munka világát képviselő szervezeteknek. Például abban, hogy a munka világát érintő minden egyes kérdés kerüljön oda eléjük, ne lehessen az, hogy a kormányzat nem veszi figyelembe a véleményüket.” (*munkaadó*)

A kormányzat hozzáállása további negatív következményeket is generál. Felvetődik az a kérdés, hogy ha az érdekegyeztetés formális jelleggel működik, akkor a másik fél is úgy viszonyul ehhez. Vagyis, ha úgysem veszik figyelembe a tanácsok véleményét a döntések során, akkor fölösleges komoly munkát fektetni az ülésekre való felkészülésekre.

„Ez egy külön beszélgetés tárgya lehetne. Tehát nincs most idő belemenni részleteiben, de azt gondolom, hogy a KT most kb. olyan módon működik, hogy a Kormányzat alapesetben a KT elé viszi a jogszabályokat, illetve egy-két más kérdést, és a KT ezt a lehetőségeihez és az idejéhez képest átnézi, megvitatja és állást foglal róla. Most abban az esetben, hogyha több idő lenne az egyes kérdésekre, akár a felkészülésre is, abban az esetben, hogyha mindenki tudná azt, hogy a mindenkori kormányzat ténylegesen érdeklődik a mindenkori KT véleménye iránt, támaszkodni akar rá, akkor talán hatékonyabbak lehetnének. Nem egyszer az az ember érzése, hogy ez egy ilyen kipipálás.” (*szakmai szervezet*)

Az esetleges felkészületlenség mellett az is megfigyelhető, hogy egy-egy ülésen túl sok a hiányzó vagy az állandó tagokat helyettesítő személyek száma, ez pedig szintén a párbeszéd pusztán formális jellegét erősíti.

„Azt hiszem nagyon sok helyen így van, borzasztó hibás dolognak tartom, foglalmam sincs, mit lehet ilyenkor tenni, de az egyre csökkenő részvételi hajlandóság – ez is egy társadalmi feladat.” (*szakmai szervezet*)

A konszenzusos politika leértékelését jelzi az is, hogy az egyes tanácsok munkájába kormányzati szinten nem miniszterek vagy államtitkárok, hanem alsóbb szintű vezetők kapcsolódnak csak be. Az ülésekről a magasabb szintű vezetők távol maradnak.

„A Minisztérium rengeteg ilyen üres egyeztetési dolgokat csinál, mert ebből az egyeztetésnek az a fontos problémája, hogy amit mondanak, az súlytalan. Tehát a miniszternek nem kell reflektálnia... És a másik fő probléma hogy az ágazati egyeztetések között más minisztérium bürokrátiának a szava sokkal súlyosabban esik latba.” (*iskolafenntartó*)

A testületi munka hiábavalóságát mutatja be a következő interjúrészlet is, amely nemcsak arról szól, hogy a kormányzat nem veszi figyelembe javasataikat, hanem arról is, hogy később semmilyen visszajelzést sem kapnak egy-egy döntésről.

„Valójában az OKJ-szakképesítések módosítására, illetve az újabbak felvételére beérkező javaslatokat tárgyaljuk, tehát a minisztériumok javasolnak valamit és arra a különféle szakmai szervezetek reagálnak és azt kell megtárgyalni, ebben az egyesületnek csak véleményezési javaslata van. ... Véleményt alakíthatunk ki, de a múltkor mondta az elnök úr, hogy egy-az-egyben még egyet sem fogadott el a Minisztérium. Tehát, amit javasolnak, hiába patronálja az OKJ bizottság. Ha a minisztériumban eldöntöttek valamit, akkor azt keresztül is viszik. Meg onnan jönnek az illetékes minisztériumtól a javaslatok. Olyan előfordul, hogy kicsi változtatással visszaküldjük módosításra. Azt mondjuk, hogy ezzel a módosítással elfogadjuk. De utána már nem tudjuk a sorsát, azután már nem jön vissza... Mert ott üldögélünk 3–4 órát és akkor az embernek az az érzése, hogy valami értelmesebb dolgot is csinálhattam volna. Azzal, hogy véleményezési jogotok van, aztán mi vagy figyelembe vesszük, vagy nem, ez így látszik, hogy egy mondvacinált valami, ezzel befogjuk a száját valakiknek.” (szakmai szervezet)

A hiábavalóságon túl interjúalanyaink szerint mégis fontos szerepe van a partnerségnek, mivel a tanácsok olyan információs csatornák, ahol a társadalom szereplői közvetlen bepillantást kapnak a kormányzati munkából, abból, hogy mik az aktuális témák, elgondolások. Értesülnek a bevezetésre kerülő jogszabályokról, megkapják azokat az információkat, hogy éppen milyen döntések várhatók és ezeknek mi áll a háttérében stb. A társadalmi szerveződések számára az érdekegyeztetés folyamatában az információ és a kapcsolatépítés jelenti a legfontosabb előnyt.

„ – De miért jó ennyi tagság?

– Információ. Egyrészt azért, mert nem mondhatjuk, hogy ez minket nem érdekel, és nem megyünk el oda. Másrészt, lehet, hogy fontos is. Mert sose lehet tudni.” (munkaadó)

Így tehát minden szakmai, érdekvédelmi, civil szervezet alapvető célja, hogy a lehető legtöbb konzultatív testületbe jusson be, még akkor is, ha nem is lehet tudni, hogy melyik jár majd igazán számukra haszonnal, fontos információval.

Összegzés

A vizsgálatban részt vett társadalmi szerveződések összességében fontosnak ítélik meg a társadalmi párbeszéd kialakult intézményeit. Az állam, ahogyan általában a modern demokráciákban a kényszer kizárására, a konszenzus és a közmegegyezés érvényesítését biztosító politika intézményesülésére törekszik. (Gombár 1980.) Kommunikatív hatalomként jelenik meg, amely nem hoz önálló döntéseket, ezek a közmegegyezésre törekvő viták során jönnek létre, ahol az állampolgárok társadalmi szervezetek artikulálhatják véleményüket. Habermas szerint a sikeres nézetegyeztetés a résztvevők egyetértéséhez vezet. (Habermas 1994.) Habermas azonban azt feltételezi, hogy ez az egyetértés csak racionális alapon nyugvó feltételek mellett jöhet létre és az egyetértés közös meggyőződésén nyugszik. Ezek a feltételek azonban nem tisztán teljesülnek a vizsgált konzultációs testületekben, a kommunikáció helyett inkább nyílt vagy burkolt stratégiai cselekvés valósul meg, melyben az

egyres szereplők nem a megegyezésre, hanem a saját sikerükre törekszenek. Ennek hátterében mind a kormányzat mind a társadalmi szerveződések diszfunkcionális működése áll.

FEHÉRVÁRI ANIKÓ

IRODALOM

- ÁGH ATTILA (1994) Közpolitika. In: *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. Budapest, Századvég.
- BAJOMI IVÁN (1996) *Az oktatásügyi érdekszervezetek szerepe az oktatásügyben*. Kutatás Közben. Oktatáskutató Intézet.
- GOMBÁR CSABA (1980) A politikai antropológiáról. *Magyar Filozófiai Szemle*, No. 4. valamint In: *Egy állampolgár gondolatai*. Kossuth, Budapest, 1984. pp. 215–229.
- HABERMAS, JÜRGEN (1994) A cselekvésracionalitás aspektusai. In: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Atlantisz.
- HANKISS ELEMÉR (1986) *Diagnózisok 2*. Budapest, Magvető Kiadó.
- HOWARD, MARC MORJÉ (2005) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge, University Press.
- JELENTÉS A MAGYAR KÖZOKTATÁSRÓL 2000 (2000) Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- JELENTÉS A MAGYAR KÖZOKTATÁSRÓL 2006 (2006) Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- KEY DATA ON EDUCATION IN EUROPE 2005 (2005) Eurydice, European Commission.
- KEY DATA ON EDUCATION IN EUROPE 2009 (2009) Eurydice, European Commission.
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS, TÓTH CSABA & TÖRÖK GÁBOR (2003) *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris Kiadó.
- LIJPHART, AREND (1977) *Democracy in Plural Societies*. A Comparative Exploration. New Haven, London.
- NONPROFIT SZERVEZETEK MAGYARORSZÁGON 2006 (2008) Budapest, KSH.
- S. ARAPOVICS MÁRIA (2007) Felnőttképzési nonprofit szervezetek Magyarországon. Budapest, Ráció Kiadó, p. 174.
- THOMA LÁSZLÓ (1998) *A rendszerváltás és a szakszervezetek 1988–1992*. Szociológiai-politológiai vázlatok. Budapest, Villányi úti Konferencia-központ és Szabadegyetem Alapítvány.